

УДК 333.02

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ДОШКОЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СЕВАСТОПОЛЕ

*Хлебникова В. В., Писарюк С. Н.*

*Севастопольский государственный университет, Севастополь, Российская Федерация  
E-mail: v-istomina@mail.ru*

В статье поставлены проблемы дошкольного образования города Севастополя, что подтверждено проведенным авторами анкетированием жителей города о качестве предоставления услуг в сфере дошкольного образования. В качестве инструмента решения проблем предлагается применение механизма государственно-частного партнерства и расчет выгоды для частного и публичного партнеров на примере реконструкции нефункционирующих групп дошкольного учреждения. В статье также рассмотрены мероприятия по повышению уровня осведомленности представителей бизнеса, что в совокупности открывает перспективы развития государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования в одном из субъектов РФ – городе федерального значения Севастополе.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, дошкольное образование, принцип доступности, трехсторонняя выгода

### ВВЕДЕНИЕ

Система дошкольного образования является основополагающей в развитии и образовании будущего подрастающего поколения, от его раннего развития зависит его успешность в дальнейшей жизни, а детское дошкольное учреждение дает старт развитию личности ребенка.

Несмотря на очевидную важность сферы дошкольного образования, существует ряд проблем муниципальных дошкольных учреждений:

1) Одним из ключевых приоритетов социальной политики Правительства Севастополя [2, 3] является обеспечение государственных гарантий доступности дошкольного образования и, следовательно, равных стартовых возможностей детей для поступления в школу.

На данный момент практически в каждом российском городе существуют тысячные очереди в детские дошкольные учреждения, которые затрудняют выполнение принципа доступности дошкольного образования, в том числе в городе Севастополе.

2) В некоторых дошкольных учреждениях отсутствует необходимое финансирование на закупку методических, дидактических материалов для проведения занятий в дошкольных учреждениях.

В период с 2013 по 2018 гг. в г. Севастополе все ремонты, реконструкции и закупки для детских садов осуществлялись только за счет государственных средств, за счет негосударственного сектора не было создано ни одного места в детских дошкольных учреждениях.

3) В государственных дошкольных учреждениях наблюдается «старение» персонала (доля молодых специалистов около 12 %), педагоги первой категории

## *ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО...*

составляют 58 % [6], поэтому возникает необходимость улучшения кадрового состава и его аттестации.

4) Отсутствие методики оценки или ключевых показателей эффективности для оценки работы дошкольных учреждений.

Для решения обозначенных проблем правительство г. Севастополя разработало план мероприятий [4]:

- апробация и внедрение федеральных государственных образовательных стандартов дошкольного образования;
- обновление кадрового состава и привлечение талантливых педагогов в детские сады;
- переход на «эффективный контракт» дошкольного образования;
- введение оценки деятельности дошкольных учреждений на основе показателей эффективности;
- создание условий для привлечения негосударственного капитала для решения сложившейся социальной проблемы.

Для привлечения частного капитала в систему дошкольного образования и решения ряда вышеупомянутых проблем можно и, по мнению авторов, необходимо использовать механизм государственно-частного партнерства (ГЧП).

Согласно Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224–ФЗ, «государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества» [1].

В наши дни государство все чаще обращается к потенциалу частного сектора экономики. Это связано с тем, что социальная сфера финансируется только за счет бюджетных средств, которые не могут полностью покрыть запросы учреждений социальной направленности, что приводит к снижению качества услуг, предоставляемых государственным сектором.

Выгоды механизма государственно-частного партнерства очевидны для каждого субъекта отношений. Для публичного партнера (государства) преимущества состоят в экономии бюджетных средств за счет привлечения частного капитала, для бизнеса – выгода в диверсификации деятельности с последующей процедурой получения прибыли от вложенных в объекты инфраструктуры инвестиций, для общества – создание дополнительных мест в детских дошкольных учреждениях и повышение качества образования.

Однако Севастополь не имеет инфраструктуры и опыта для развертывания проектов государственно-частного партнерства, о чем свидетельствует статистика:

на март 2019 года в Севастополе заключено одно концессионное соглашение и три проекта, в отношении которых планируется заключение концессионного соглашения, – одна из распространенных форм соглашений государственно-частного партнерства.

Исходя из вышеизложенного, целью исследования является разработка мероприятий по решению проблем в области дошкольного образования с помощью механизмов государственно-частного партнерства.

Для достижения цели исследований необходимо решение следующих задач:

- произвести сбор информации о качестве дошкольного образования в городе Севастополе и провести анализ результатов;
- на основе анализа результатов анкетирования выявить проблемы дошкольного образования в г. Севастополе;
- предложить ряд мероприятий по решению сложившихся проблем;
- рассчитать выгоду частного и публичного партнеров государственно-частных отношений.

В работе авторы основывались на методологии, базирующейся на принципах деятельностного подхода к государственно-частному партнерству в области дошкольного образования. Деятельностный подход – это метод, благодаря которому можно выявить причинно-следственные связи и проблемы, а также направления развития государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования. В процессе исследования были использованы методы прикладной социологии, анализ статистических данных, метод чистой текущей стоимости.

В качестве теоретической и методологической базы исследований были использованы научные труды отечественных ученых в области применения механизмов государственно-частного партнерства в сфере дошкольного образования. Основными из них являются труды Дьяконовой И. Б., Пахомова М. А., Чистовой М. В., Ефремова Д. Н., Гореловой С. С. и другие.

## **ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ**

В настоящий момент на территории города Севастополя действуют 79 государственных детских дошкольных учреждения, из которых 2 не функционируют по причине аварийности зданий. Что же касается статистики детских дошкольных учреждений города Севастополя, то она следующая: численность детей в возрасте от 1 до 7 лет из года в год возрастает (в 2013 г. – 24,83 тыс. чел., а уже в 2018 г. – 35,006 тыс. чел.). Из общего числа детей, нуждающихся в дошкольном образовании, его получают 70 % детей. Процент охвата дошкольным образованием довольно высокий, однако очевидно, что 30 % детей не получают дошкольного образования, что создает явную проблему в данной сфере. По данным статистики, на начало 2018 г. существовал недостаток бюджетных мест в детских дошкольных учреждениях в количестве 2680 мест для детей от 0 до 7 лет и 550 мест для детей от 3 до 7 лет [6]. Все это говорит о существующей злободневной социальной проблеме.

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО...

В рамках исследования проблемы авторами было произведено анкетирование жителей г. Севастополя, имеющих детей дошкольного возраста. Результаты опроса представлены на рисунках 1 и 2.



Рис. 1. Результаты опроса респондентов г. Севастополя о качестве дошкольного образования

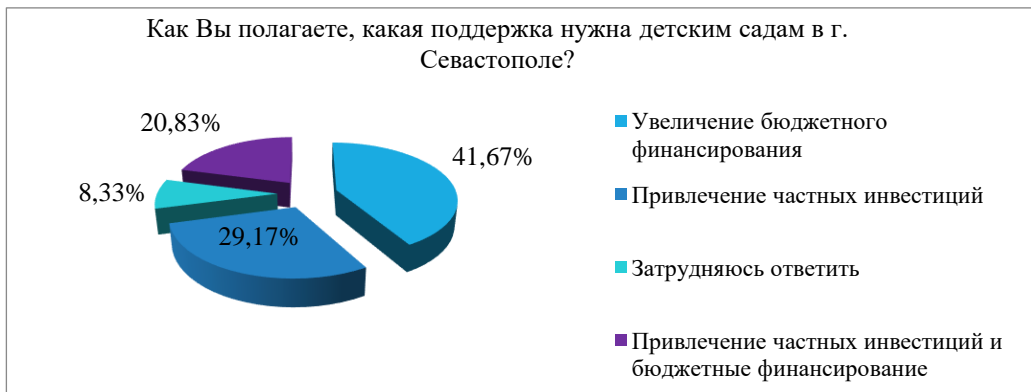


Рис. 2. Результаты опроса в области дошкольного образования жителей г. Севастополя

В опросе принимали участие 368 респондентов: мужчины в возрасте от 18 до 50 лет и женщины от 18 до 45 лет, имеющие детей дошкольного возраста. Для сбора и анализа результатов анкетирования были использованы методы прикладной социологии, системного и сравнительного анализа. Результаты опроса подтвердили актуальность темы исследований, необходимость поиска путей ее решения и выявили наиболее актуальные проблемы в области дошкольного образования в городе Севастополе, а именно:

- 1) существенная нехватка мест в дошкольных учреждениях г. Севастополя, что нарушает принцип доступности образования;
- 2) удовлетворительные санитарно-технические условия в детском саду (зачастую имеет место нехватка медицинских работников, логопедов, а порой и неудовлетворительное состояние санитарного блока групп детского учреждения);
- 3) удовлетворительный уровень качества дошкольного образования (что связано с недостатком дидактических и методических материалов, а порой и квалифицированного персонала с учетом невысоких заработных плат персонала);
- 4) нехватка финансирования государственных дошкольных учреждений.

Сложившаяся ситуация вызывает социальную напряженность среди населения города Севастополя, имеющего детей дошкольного возраста.

Для разрешения проблемы нехватки мест в дошкольных образовательных учреждениях г. Севастополя авторами предложены следующие мероприятия.

Во-первых, необходимо повысить уровень осведомленности предпринимателей в области государственно-частного партнерства. Ни один предприниматель не будет инвестировать средства в объект инфраструктуры, не понимая, что получит взамен. В Севастополе осуществляет деятельность региональное отделение общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России». Сотрудничая с вышеуказанной организацией, раз в квартал необходимо проводить форсайт-сессии или мероприятия, информирующие представителей бизнеса о возможностях и выгодах государственно-частного партнерства.

В рейтинге по уровню развития ГЧП [8] первые места занимают г. Москва, Московская область и г. Санкт-Петербург. Поэтому второе мероприятие –

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО...

пригласить специалистов из Москвы и Санкт–Петербурга обучать кадровый состав Правительства Севастополя, как правильно использовать механизм государственно-частного партнерства и впоследствии создать отдел или центр по продвижению проектов ГЧП, перенимая опыт проектов ГЧП в области строительства новых детских садов совместно с частным сектором.

Третье мероприятие – вернуть в муниципальную собственность помещения детских садов, используемые на данный момент не по назначению.

Четвертое мероприятие – открытие дополнительных групп на базе действующих детских дошкольных учреждений.

В некоторых детсадах существуют «заброшенные» группы, которые простаивают и не функционируют. Таких групп в детсадах от 2 до 4 в зависимости от детского учреждения. При использовании инструмента ГЧП частные партнеры ремонтируют группу и продолжают ресурсное обеспечение данной группы в течение действия концессионного соглашения, публичный партнер осуществляет ремонт детской летней площадки, прилегающей к группе.

Рассчитаем выгоду для частного сектора и государства при реализации проекта ГЧП в области дошкольного образования при реконструкции двух групп действующего дошкольного учреждения. Предположим, что соглашение заключается на 5 лет, и на данный срок обе группы передаются в аренду (пользование) частному партнеру.

Определим капитальные затраты, эксплуатационные затраты и вычислим выручку от реализации проекта ГЧП. Расчеты вышеуказанных показателей приведены в таблице 1.

Таблица 1

Расчет экономических показателей проекта ГЧП в сфере дошкольного образования

№	Стоимость материалов и работ в расчете на 1 группу	Описание	Общая стоимость, тыс. руб.
Капитальные затраты			
1.	Ремонт в санузле	Покраска стен, укладка плитки, покупка и установка поддона, раковин, кранов, бойлера	120*2=240
2.	Ремонт в спальне	Закупка кроватей, стола, стула, шкафа для воспитателя, поклейка обоев, стоимость штор	107*2=214
3.	Ремонт в игровой комнате	Закупка шкафов, стеллажа, столов и стульев для детей, стола и стула воспитателя, укладка линолеума, тюль, стеллажи, диванчики для детей	138*2=276
4.	Ремонт в раздевалке	Закупка 30 шкафчиков	75*2=150
5.	Ремонт летней площадки	Закупка домика и лодки на детскую площадку	120*2=240
	Итого капитальные затраты		1 120
	Выручка годовая		30*12*8=2 880

№	Стоимость материалов и работ в расчете на 1 группу	Описание	Общая стоимость, тыс. руб.
Эксплуатационные затраты			
1.	Фонд оплаты труда	2 воспитателя с окладом по 23 тыс. руб. и няня – 12 тыс. руб.	$12 * (117,74 * 1,302) = 1839,57$
2.	Дидактические материалы	из расчета 5 тыс. руб. в месяц	$5 * 12 = 60$
	Итого эксплуатационные затраты (годовые)		1 899,57

Общие капитальные затраты на проект реконструкции двух групп детского сада составили 1,12 млн руб. Так как проект осуществляется за счет механизма государственно-частного партнерства, то часть затрат на себя берет государство (ремонт летней площадки), и часть вносит частный сектор. Итого капитальные затраты бизнеса по рассматриваемому проекту равны 880 тыс. руб. Что касается дальнейших затрат по эксплуатации объекта ГЧП, в каждую группу необходимо нанять двух воспитателей, которые работают посменно, и няню, а также закупить дидактические материалы. Согласно инструменту государственно-частного партнерства, публичный партнер оставляет за собой право на период действия концессионного соглашения освободить частного партнера от уплаты налога на прибыль по проекту дошкольного образования, а также передать во временное пользование объект концессионного соглашения, которым являются две группы дошкольного учреждения. Заработная плата сотрудников двух групп за вычетом НДФЛ составляет 117,74 тыс. руб. Ежемесячная выручка рассчитывается из расчета наполняемости группы 30 детей и платы за детский сад в размере 398 руб. в день.

После определения экономических показателей проекта вычислим интегральный экономический эффект проекта государственно-частного партнерства по развитию сферы дошкольного образования города Севастополя. Расчеты представлены в таблице 2.

Таблица 2

Расчет интегрального экономического эффекта проекта ГЧП

№	Показатель	Годовые значения показателей, тыс. руб.					
		2019	2020	2021	2022	2023	2024
1.	Выручка	0	2865,6	2980,224	3099,433	3223,410	3352,347
2.	Капиталовложения	880	0	0	0	0	0
3.	Эксплуатационные затраты	0	1899,57	1975,553	2054,575	2136,758	2222,228
4.	Чистый денежный поток	-880	966,030	1004,671	1044,858	1086,652	1130,118
5.	Коэффициент дисконтирования	1	0,86	0,80	0,74	0,69	0,64
6.	Чистый дисконтированный денежный поток (NPV)	-880	832,063	803,105	775,154	748,177	722,138
7.	Интегральный экономический эффект	-880	-47,937	75,5167	1530,322	2278,498	3000

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО...

Значение интегрального экономического эффекта составило 3 млн рублей, что говорит о том, что проект не только окупится, но и станет выгодным к началу 2021 года. Построим финансовый профиль проекта (рисунок 3).

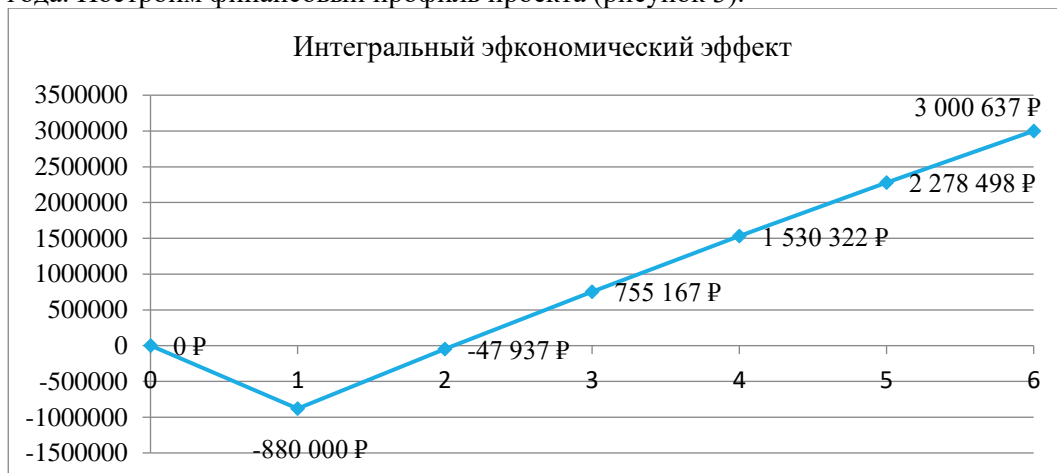


Рис. 3. Финансовый профиль проекта ГЧП

В результате анализа экономической эффективности рассматриваемого проекта было выявлено, что срок окупаемости проекта 1 год после открытия новых групп; интегральный экономический эффект в 2024 году составит 3 млн руб. Предположим, что в каждом пятом дошкольном учреждении Севастополя (всего их 79) есть хотя бы одна пустующая группа (это 15 групп), нуждающаяся в реконструкции и подлежащая концессии. Тогда экономия бюджетных средств (выгода публичного партнера) за 5 лет составит 58,043 млн руб. Экономия бюджетных средств включает 440 тыс. руб. на ремонт 1 группы и экономию в связи с отсутствием выплаты заработной платы персоналу (воспитатели и няни) в размере 10,2888 в год, за 5 лет – 51,443 млн руб.

Достаточно длительный срок окупаемости связан с тем, что проект имеет немалую длительность, которая, в свою очередь, связана с регламентом документального оформления. Необходимо отметить, что проект решает острые социальные проблемы в целом. Успешная реализация проекта непременно увеличит объем оказываемых услуг дошкольного образования, снизит нехватку мест в детских садах и создаст дополнительных шесть рабочих мест.

После окончания срока концессионного соглашения реконструированные группы переходят обратно под управление и бюджетирование государственной структуре.

### ВЫВОДЫ

Ввиду сложившейся острой социальной проблемы в области дошкольного образования города Севастополя необходимо найти инструмент для их разрешения. Таковым инструментом является механизм государственно-частного партнерства, который имеет трехстороннюю выгоду: для публичного партнера (экономия



бюджетных средств), для бизнеса (получение прибыли от участия в проекте ГЧП) и для общества (создание дополнительных мест в дошкольных учреждениях). Важно отметить и неординарную форму решения вопроса: исходя из отечественного опыта реализации проектов ГЧП в области дошкольного образования, проекты ГЧП реализуются посредством строительства новых дошкольных учреждений. Однако учитывая специфику региона и его неготовности к реализации проектов ГЧП, реконструкция отдельных групп дошкольных учреждений является частичным решением острой социальной проблемы дошкольного образования, а также повышает уровень осведомленности и участия бизнеса в проектах государственно-частного партнерства.

Перспективами для дальнейшего исследования возможность применения инструмента ГЧП в области реконструкции «заброшенных» групп дошкольных учреждений в других городах России с учетом специфики региона.

#### **Список литературы**

1. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182660/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/)
2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/)
3. Закон города Севастополя от 21 июля 2017 № 357-ЗС «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://sev.gov.ru/files/strategy/357-zs.pdf>
4. Постановления Правительства г. Севастополя № 973-ПП от 13.10.2016 г. «Об утверждении Плана мероприятий (“дорожная карта”) “Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования в г. Севастополе”».
5. Официальный портал органов государственной власти Правительства Севастополя [Электронный ресурс]. URL: <https://sev.gov.ru>
6. Официальный сайт Департамента образования города Севастополя [Электронный ресурс]. URL: [do.sev.gov.ru](http://do.sev.gov.ru)
7. Информационный портал «Сбор данных о деятельности на принципах ГЧП в субъектах РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/privgovpartnerdev>
8. Исследование «Развитие государственно-частного партнерства в России. Рейтинг регионов по уровню развития ГЧП» // Ассоциация «Центр развития ГЧП», Министерство экономического развития Российской Федерации. М.: Ассоциация «Центр развития ГЧП», 2018. 36 с.

*Статья поступила в редакцию 08.04.2019*